

LA APLICACION DEL MODELO BUROCRATICO DE ALLISON EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE LA NEUTRALIDAD COSTARRICENSE

Estudio de Caso

Mary Lisbeth González G.

INTRODUCCION

El 17 de noviembre de 1983 el Gobierno del Presidente Luis Alberto Monge dictó la Proclama de Neutralidad de la República de Costa Rica. Esta acción en el campo de los asuntos exteriores ha desarrollado una de las más grandes polémicas tanto a nivel nacional como a nivel internacional. Al respecto se han escrito un sin número de comentarios y artículos de revista y periódico que en general se refieren a la Proclama a partir de la perspectiva del Derecho Internacional. Es decir, se discute sobre las coincidencias o diferencias de la "neutralidad costarricense" con otras clásicas como la Suiza. También se debate acerca de la legitimidad de la misma y la relación entre neutralidad y neutralismo. Otros autores, incorporando elementos políticos e ideológicos han cuestionado la validez del planteamiento costarricense en cuanto a su involucramiento o no en el conflicto regional, o bien la efectividad de la neutralidad, es decir, si se cumple o no, o si forma parte de una mampara política para impulsar una estrategia de otra índole, etc.

La Proclama de Neutralidad se puede estudiar a partir de distintas perspectivas y diferentes niveles de análisis, que perfectamente pueden constituir una prolongación de la polémica mencionada. Sin embargo, este trabajo pretende alejarse del centro de esa discusión y acercarse al conocimiento del proceso de toma de decisión gestado en 1982-83 que finalmente culminó con la Proclama de Neutralidad, el 17 de noviembre de 1983.

Todo proceso de decisiones encuentra a su alrededor la formación de grupos y fracciones de estos, que sostienen opciones encontradas con respecto a la totalidad del mismo. En este caso en particular se tomó como objeto de estudio a manera de ensayo para medir la aplicación del Modelo Burocrático propuesto por Graham Allison en un país pequeño y subdesarrollado como el nuestro¹. Este modelo supuestamente permite reconstruir la génesis del proceso de toma de decisiones, buscando esclarecer los

principales pasos efectuados y acercarse al conocimiento del aparato burocrático en materia de asuntos exteriores.

Si bien es cierto que en general todo proceso de toma de decisiones culmina con una política estatal, supone la articulación de distintas fuerzas sociales nacionales (e internacionales) con las instituciones gubernamentales, conviene aclarar que el modelo de Allison se limita a estudiar las relaciones y articulaciones establecidas a nivel estatal, en consecuencia, ese es el nivel de análisis en el que este trabajo se circunscribe.

Asimismo, se aclara que, no se realiza una descripción histórica del conflicto regional. Se parte de un conocimiento global de los acontecimientos políticos, económicos y sociales que reinaban en Centroamérica en los primeros años de la década de 1980, a saber: la profunda crisis económica, con su indicador más importante que es el endeudamiento externo; los movimientos político-militares de El Salvador y Guatemala; la Revolución Sandinista y sus consecuencias regionales e internacionales; el cerco político y comercial de que es objeto Nicaragua por parte de Estados Unidos; el interés de la potencia del norte en Centroamérica, el papel de Honduras, y finalmente Costa Rica y los problemas fronterizos con Nicaragua. Aspectos que se encuentran sumados a la serie de gestiones en pro de la paz en Centroamérica impulsadas por Contadora y el Grupo Pro Paz y Democracia. Así como las intervenciones de los observadores de la O.E.A.

De acuerdo con el nivel de análisis señalado y sustentándose en los supuestos del Modelo de Allison -explicados más adelante se busca conocer si en efecto la Proclama de Neutralidad como opción de Política Exterior es resultado del forcejeo entre distintos puntos de vista, en donde prevalece la habilidad, la influencia y el poder de algunos implicados. Además, esto presupone que el poder no va a estar concentrado en uno o dos individuos, sino que por el contrario el poder está fragmentado, existiendo con ello distintos canales por los cuales esos actores se comunican para transmitir y

persuadir con su habilidad política. Pero, que pese a esa fragmentación del poder, en el proceso de toma de decisión de neutralidad, gracias a la habilidad política del Presidente Monge, se logró concentrar paulatinamente el proceso en las Oficinas de la Casa Presidencial.

Asimismo, se busca demostrar que la "idea" de proclamar neutral a Costa Rica no tuvo su origen inicial en el año 1983 durante la Administración de Luis Alberto Monge.

El trabajo se estructura con un primer aparte referente a los antecedentes de la neutralidad, en donde de manera más bien anecdótica se mencionan algunos movimientos anteriores alrededor de la neutralidad costarricense. Un segundo aparte, se refiere al proceso de toma de decisiones de la Proclama en cuestión. Se realiza una breve mención teórico-metodológica del Modelo Burocrático de Allison y se intenta seguir el modelo respondiendo a las preguntas que marca. Un tercer aparte, se refiere a las características de la Proclama de La Neutralidad y finalmente, una breve exposición acerca de las justificaciones presentes en la Neutralidad, haciendo énfasis en el contenido ideológico subyacente en la Proclama, con relación a la realidad centroamericana y costarricense.

1. Antecedentes de la Neutralidad:

Con el propósito de demostrar que la idea de proclamar la neutralidad de Costa Rica ya estaba presente en nuestra sociedad -como movimiento- desde los inicios de la década de 1980, se va a hacer mención a algunas actividades emprendidas por actores nacionales y extranjeros.

En primer lugar, se han identificado dos movimientos al parecer independientes entre sí (i), pero relativamente coincidentes en el tiempo, uno impulsado por Rachid Daher y otro por Nestor Mourelo. La actividad gestada por Rachid Daher, -Doctor en derecho-, de nacionalidad Libanesa (ii), contó con el aval y el apoyo del entonces Presidente de la República, Rodrigo Carazo Odio (iii).

El Doctor Daher, fungiendo como consultor trabajó en coordinación con personal nacional en la elaboración de un documento de discusión para ser presentado al Presidente Carazo, en el cual en su primera parte se analizaban los siguientes aspectos:

- a) Historia de la Neutralidad de Costa Rica
- b) Búsqueda de la Paz
- c) Propuesta para la creación de un órgano universal de salvaguardia
- d) Definiciones (este aspecto se refiere a un análisis teórico del Derecho Internacional, sobre los distintos tipos de neutralidad).



Durante el gobierno de Luis Alberto Monge se dio la proclama de neutralidad de Costa Rica.

La segunda parte, expone acerca de:

- a) Objetivos de la pacificación universal y perpetua. El alcance de la neutralidad permanente para Costa Rica.
- b) Mecanismos de pacificación universal y perpetua.
- c) Declaración de la ONU
- d) Análisis sobre el mecanismo
- e) Conclusión (iv)

La idea central del esta propuesta era rescatar a Costa Rica aislándola de la convulsión sociopolítica de Centroamérica, bajo el argumento que si "Suiza se convirtió en un centro internacional para todas las actividades internacionales; lo mismo podría ser Costa Rica, en el corazón de las Américas"². Mediante la declaración de una neutralidad perpetua. Más adelante agrega: "Este régimen de pacificaciones perpetuas pueden seguir paralelo con el establecimiento de una Universidad para la Paz en Costa Rica, cada uno aporta al otro un apoyo sustancial.

Este régimen representa para Costa Rica, una garantía de la protección internacional y de la paz, también de la conservación de la democracia, que significa para la comunidad internacional una zona de paz, asilo y refugio en tiempo de guerra y paz"³.

La propuesta presentada al Presidente Carazo consistía en declarar la neutralidad perpetua de Costa Rica, en virtud de la potestad que el artículo 140, inciso 12 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, le atribuye, que dice así:

"Art. 140.- Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno: (...) 12

Dirigir las Relaciones Internacionales de la República".

En ejercicio de este derecho se le propuso lo presentara ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, como foro internacional de la comunidad de las naciones el pronunciamiento de "la pacificación permanente de Costa Rica" ⁴ declarándose neutral permanentemente.

La propuesta no fue impulsada, no porque el Presidente Carazo no estuviera de acuerdo, sino porque sus asesores más cercanos argumentaron que no era el momento político oportuno. Criterio que se sustentó en los siguientes aspectos:

1. Se estaba pronto a terminar su período presidencial,
2. Se creyó que el Partido Liberación Nacional (PLN) podía ejercer una fuerte oposición.
3. Se pensó que una declaratoria de "neutralidad permanente" tendría vigencia en el tiempo solo si se incorporaba en la Constitución Política. En consecuencia se contempló el balance político de los dos partidos mayoritarios en la Asamblea Legislativa, y
4. Se cuestionó el mecanismo de proclamar la neutralidad desde el foro de las Naciones Unidas. ⁵

No obstante, lo importante para efectos de este trabajo, es rescatar que en los últimos años del gobierno de Carazo se estaban realizando distintas gestiones a nivel gubernamental acerca de la neutralidad.

Prueba de lo anterior, es la opinión expresada en 1981 por el Dr. Francisco Barahona (v) a propósito de la formulación de una política internacional independiente, que en cierta medida lo deja supeditado a la interrogante de si "¿le convendrá a Costa Rica establecer en el futuro, como uno de sus principios básicos el de la Neutralidad como nación?" ⁶

Además de todas estas gestiones, tuvo lugar otro movimiento impulsado por el abogado Nestor Mourelo, a partir del segundo semestre de 1981. Los primeros antecedentes a propósito de las actividades de Mourelo, se encuentran en una carta dirigida al Dr. Alfonso Garro Zúñiga, el 28 de octubre de 1981, en la cual dice lo siguiente:

"En el simposio 'América Central frente a la década de los ochenta', organizado por la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, llevado a cabo del 19 al 23 de octubre de 1981 en San José, me atreví a plantear la conve-

niencia de un Estatuto de Neutralidad Permanente para nuestro país" ⁷.

A partir de ese momento la tesis de la neutralidad perpetua costarricense empezó a perfilarse como una de las metas más importantes de Mourelo, que se encontró íntimamente vinculada con la organización del llamado "Primer Congreso Mundial de Derechos Humanos" ⁸. Cuyo propósito era conmemorar tres hechos históricos trascendentales en el desarrollo del sistema político democrático costarricense:

1. Centenario de la Abolición de la pena de muerte, con rango constitucional.
2. El septuagésimo quinto aniversario de la coeducación, iniciado en Heredia 1907.
3. El trigésimo tercer aniversario de la supresión del ejército como institución permanente.

Para la organización del Congreso, Mourelo, buscó el apoyo político del Presidente Carazo, y del entonces candidato presidencial del PLN, Luis Alberto Monge. Ambos expresaron sus mejores votos de ayuda. No obstante, por distintas razones que no son oportunas explicitar aquí, solo la colaboración de Monge fue efectiva. Apoyó estas gestiones siendo candidato ⁹. Y además las impulsó fuertemente una vez Presidente de la República, otorgándoles todo el apoyo necesario (vi).

La relevancia de este movimiento es que se promueve el asunto de la neutralidad y de la paz, como uno de los temas centrales de un congreso de gran trascendencia. Y además, cuenta con todo el apoyo político del electo Presidente, Luis A. Monge, quien se había familiarizado en Ginebra con la temática de la neutralidad "a inicios de la década de los años cincuenta, como funcionario de la Organización Internacional del Trabajo". ¹⁰

Prueba de su trabajo intelectual al respecto es un artículo que escribe en la Revista Combate, en el año de 1962, llamado *¿Existe el Neutralismo?*. En el cual analiza el neutralismo de algunos países del Asia y del Africa, en medio del contexto histórico de la Guerra Fría. ¹¹

Lo importante es resaltar la convergencia de un movimiento intelectual con otro político, en un momento de compleja situación histórica, y que culmina con una Proclama de Neutralidad.

2. El Proceso de Toma de decisión:

2.1. Breve Introducción al Modelo Burocrático de Allison

Estudiar el proceso de toma de decisión en la formulación de una política estatal, supone darle seguimiento a

la génesis del proceso al interior de la sociedad tratando de determinar y caracterizar las relaciones sociopolíticas establecidas.

Este tipo de análisis puede ser enfrentado con distintas estrategias teórico-metodológicas que proporcionen técnicas para describir la red de gente e instituciones que de diferente manera están en situaciones de poder, e influyen en un proceso de toma de decisiones determinado.

En general, estas estrategias han tendido a la elaboración de esquemas o modelos con el propósito de permitir la construcción analítica de características de acción común a todos los Estados. Es decir, la formulación de tipologías que funjan como herramientas metodológicas para el análisis de Estados muy distintos entre sí. De acuerdo con el modelo que se escoja se está supeditado -en alguna medida- a ciertos conceptos, proposiciones generales y a una unidad básica de análisis.

En este caso en particular, se ha optado por utilizar el modelo burocrático propuesto por Graham Allison como una estrategia teórico-metodológica para seguirle la pista a un proceso de toma de decisión en materia de política exterior, concretamente se pretende aplicar el modelo al proceso gestado en 1983 a propósito de la Proclama de Neutralidad del Gobierno de Costa Rica.

Este modelo toma como nivel de análisis al Gobierno Nacional, y supone que la política estatal o a la acción gubernamental es resultado de la maniobra y el forcejeo político entre distintos individuos que tienen un respetable campo de acción discrecional en el Gobierno. Es decir, se concibe al Gobierno como una entidad formada por distintos actores, o jugadores para utilizar el lenguaje de Allison, que ocupan distintas posiciones (ubicación) en el Gobierno, que tienen distintas metas, representan diferentes intereses, y pueden tener percepciones encontradas a propósito del Problema en cuestión.

En consecuencia se supone que el poder en el Gobierno está fragmentado. Lo comparten diferentes jugadores, con distintos grados de influencia, y esa formulación de política es el resultado del poder y la habilidad de los implicados en la negociación en la contienda política.

La pregunta básica o directriz del trabajo -de acuerdo con lo indicado por el modelo burocrático es: ¿por qué Costa Rica dictó la Proclama de Neutralidad en 1983? y

la respuesta se busca circunscribiéndose en la unidad de análisis, y utilizando como sostén teórico-metodológico los conceptos y las proposiciones señaladas.

Para contestar esa pregunta e interpretar el proceso de toma de decisión en estudio, el modelo propone una estrategia compuesta por una serie de preguntas: ¿Cuáles son los canales existentes para generar acciones (políticas) en este tipo de problema? ¿Cuáles serían las relaciones que podrían forzar una resolución? ¿Dónde están los "foul ups"? y ¿Cuáles son las presiones de trabajo que afectan a los jugadores? De manera aclaratoria, se especifica que esta pregunta no es respondida en el trabajo, puesto que se presume que para detectar las presiones cotidianas de un "trabajo" es preferible que sean estudiadas cuando están ocurriendo y no cuatro años después.

2.2 Identificación de los jugadores

Con el propósito de determinar cuales eran los jugadores participantes y qué posición ocupaban, se optó en primera instancia por identificar las instituciones gubernamentales que usualmente en la formulación de la política exterior costarricense, que son: El Ministerio de Relaciones Exteriores y las Oficinas de Casa Presidencial. Sin embargo, dada la complejidad de la situación política centroamericana, se vio en la necesidad de que participaran otros Ministerios como el de Seguridad Pública, Gobernación, Justicia, y la Procuraduría General de la República.

La identificación de los jugadores que "empezaron" a participar en este proceso político, se presenta en el Cuadro N°1, que señala además el cargo que ocupaban.

De este listado general de funcionarios (jugadores), es preciso identificar subgrupos que participaron en diferentes etapas del proceso y en distintos niveles. En este sentido hay que distinguir algunos jugadores que participaron solamente en la elaboración de la Proclama, mientras que otros participaron en la elaboración y en el proceso de toma de decisión, formando parte activa en el forcejeo político. Además de estos funcionarios no son todos los que llegaron al final del proceso, algunos fueron removidos de sus cargos como el Canciller Volio y el Ministro de Seguridad Angel Edmundo Solano, otros adquirieron una cuota mayor de poder, tal es el caso de Carlos José Gutiérrez.

CUADRO N° 1
GOBIERNO DE COSTA RICA: LISTADO DE
FUNCIONARIOS QUE PARTICIPARON EN EL PROCESO
DE TOMA DE DECISION DE LA NEUTRALIDAD. 1983

NOMBRE	CARGO (POSICION)
Luis Alberto Monge	Presidente de la República
Armando Arauz	Vice-Presidente
Fernando Berrocal	Ministro de la Presidencia
Manuel Carballo	Viceministro de la Presidencia
Armando Vargas	Ministro de Información (Casa Presidencial)
Fernando Volio	Canciller
Angel Edmundo Solano	Ministro de Seguridad
Carlos José Gutiérrez	Ministro de Justicia
Alfonso Garro	Ministro de Gobernación
Enrique Chacón	Viceministro de Gobernación
Hugo Alfonso Muñoz ¹	Procurador
Manuel Freer	Procurador Adjunto

- (1) Con el nombramiento de Carlos José Gutiérrez en la Cancillería, el Dr. Hugo Alfonso Muñoz pasó a ocupar el cargo de Ministro de Justicia, y Manuel Freer el de Procurador General.

FUENTE: Documentación reservada y Entrevistas realizadas (ver Bibliografía).

En lo que respecta a la elaboración de la Proclama, se constituyó a solicitud del Presidente Monge, un equipo (veáse cuadro N° 2) que empezó a trabajar en la Procuraduría General de la República. El propósito de este grupo era estudiar la viabilidad jurídica y política de un Estatuto de Neutralidad, así como la elaboración de los primeros documentos. Posteriormente, se les sumó los miembros de la Comisión del Primer Congreso Mundial de Derechos Humanos.

Es de particular importancia resaltar que en la formación de este equipo de trabajo se encontraba subyacente la influencia de los principales actores que a nivel de la sociedad habían gestado de una u otra manera un proceso en busca de la neutralidad costarricense. A saber, el entonces Presidente de la República Luis Alberto Monge, quien estaba cumpliendo una promesa de campaña. Así como también Nestor Mourelo quien había venido llevando a cabo acciones importantes en pro de la neutralidad costarricense.

En este grupo de trabajo se distinguen dos tipos de jugadores:

- 1) Los miembros encargados de organizar el *Primer Congreso Mundial de Derechos Humanos*, que además de esta función "organizadora" específica, extendieron su labor a propósito de la neutralidad en el Congreso mismo. Es decir cumplieron la función social de:
- organizar al Congreso
 - participar en la elaboración de la Proclama de Neutralidad
 - discutir y dar a conocer el tema de la neutralidad costarricense en el Congreso, que tuvo lugar en Alajuela del 6 al 12 de diciembre de 1982.

De esta gran reunión surge un documento llamado La Carta de Alajuela, la cual explicita que se pudo "deliberar, examinar y discutir" racionalmente acerca de los problemas atinentes a los Derechos Humanos en un ambiente de irrestricta libertad.

CUADRO N° 2
COSTA RICA: GRUPO DE TRABAJO PARA LA
ELABORACION DE LA PROCLAMA DE NEUTRALIDAD.
1982-83

NOMBRE	CARGO (POSICION)
Carlos José Gutiérrez	Ministro de Justicia
Hugo Alfonso Muñoz	Procurador
Manuel freer	Procurador Adjunto
Nestor Mourelo	Presidente Comisión Organizadora del Primer Congreso Mundial de Derechos Humanos ¹
Bernardo Baruch	Miembro Comisión del Congreso
Enrique Van Browne	Miembro Comisión del Congreso

- (1) Las oficinas tenían sede en la Casa Presidencial y contaban con todo el apoyo del Presidente. No obstante los nombres de Mourelo Baruch y Enrique Van Browne no se mencionan en el Cuadro N° 1, porque no ocupaban un cargo en el Gobierno, trabajaban ad honorem y una vez realizado el Congreso dejaron de pertenecer al Grupo de Trabajo.

FUENTE: Cuadro N° 1

Por tanto considera, recomienda y acuerda lo siguiente:

- A. Que dado el sistema institucional democrático costarricense de libertad, justicia y carente de ejercicio, se estima conveniente que Costa Rica se convierta en Centro Mundial de Estudio, Investigación, Defensa y Divulgación de los Derechos Humanos (...).
- B. Que la comunidad internacional le reconozca y garantice a Costa Rica un Estatuto de Neutralidad Perpetua, como reconocimiento al único país que optó en forma unilateral por la paz al decidir la supresión del ejército como institución permanente hace treinta y tres años."¹²

Este último aspecto es muy importante porque comunica ante un foro internacional la intención de Costa Rica de proclamarse neutral. Si se analiza esta acción, se observa que no solo tiende a alertar a la comunidad internacional, sino que también a la opinión pública informada costarricense.

- 2) También está presente en este equipo de trabajo otro subgrupo que es muy importante para efectos del proceso de toma de decisión, que está representado por Hugo Alfonso Muñoz y Manuel Freer, grupo que toma fuerza política una vez presentados los documentos preliminares acerca de la neutralidad. "El Presidente sugiere ampliar la Comisión, la cual tomará carácter gubernamental más amplio y pasó a ser precedida por el Segundo Vicepresidente de la República Armando Arauz e integrada con el Ministro de Justicia, Carlos José Gutiérrez"¹³.

Resalta como dato interesante que en una Comisión tan importante para el Presidente Monge, no formara parte el Canciller de la República, Fernando Volio. Al respecto hay distintas versiones; no obstante, todas tienen por común denominador apuntar que el Ministro Volio no estaba de acuerdo con la neutralidad costarricense. De manera tal que en el forcejeo político que tenía lugar en el Gabinete, las acciones del Canciller tendían a debilitar la consolidación de un dictado de esa magnitud¹⁴. Por mandato del presidente la Comisión "quedó radicada en la Casa Presidencial, sin mayor participación, cuando no con la oposición, de la Cancillería"¹⁵. Probablemente, por la "oposición" de Volio

es que fue sustituido posteriormente por Carlos José Gutiérrez.

Conforme transcurría 1983, y los problemas en la región se agudizaban, se ponían cada vez más tensas las relaciones con Nicaragua, y era más intensa y persistente de los Estados Unidos en Centroamérica, el proyecto de la neutralidad tomaba fuerza, y con ello la Comisión, la participación de otros Ministerios y funcionarios (jugadores), lo que produjo en consecuencia una mayor efervescencia en la lucha política. Entre los Ministerios que se incorporaron se encuentra el de Información y Comunicación con Armando Vargas, y el de la Presidencia con Fernando Berrocal y el Veceministro Manuel Carballo.

El presidente Monge le pidió a la Comisión que prepare un documento para comunicar oficialmente el 15 de setiembre al pueblo costarricense y al medio internacional las pretensiones de declararse neutral y que trabajaran en función de tener la Proclama lista para el 17 de noviembre de ese año. En su cumplimiento, se da una división del trabajo en el seno de la Comisión, al Vicepresidente Arauz le correspondió coordinar el trabajo para la elaboración del comunicado, cuyo primer borrador fue entregado a Don Luis Alberto en el mes de agosto. Por otra, al Ministro Armando Vargas le fue asignada la tarea de formular un "Plan de Acción" para dar a conocer la neutralidad, que fue entregado en ese mismo mes.

Finalmente, el 15 de setiembre, fecha de la independencia patria, el Presidente Monge comunica al pueblo de Costa Rica que este país "observará NEUTRALIDAD en todos los conflictos bélicos que afecten a los estados de la comunidad internacional"¹⁶. Además se especifica que estará sujeta a las siguientes características: ACTIVA, AUTÓNOMA, CALIFICADA, DESARMADA Y PERMANENTE. Características a las cuales se hará referencia en el próximo aparte.

Una vez comunicada la neutralidad, el "plan de acción" empieza a operar activamente para darla a conocer a nivel internacional y además discutirla con distintos sectores sociales nacionales que no estaban de acuerdo con la misma.

Así como también, y que es el paso más importante, revisar a fondo la propuesta, gracias a la participación de distintos profesionales especializados, con el propósito de que fuera congruente con los distintos tratados internacionales vigentes.

Este proceso culmina con el dictado de la Proclama de Neutralidad el 17 de noviembre de 1983, a la cual se hará referencia en el Capítulo 3.

2.3 Origen del conflicto entre los jugadores

Una vez indentificados los jugadores y señalada la posición en sus cargos, se procede ahora, intentando contestar otra de las preguntas del "Modelo Burocrático" de Allison, que busca responder ¿Dónde están los foul ups? Es decir, el origen de los problemas, las desavenencias, que tuvieron lugar entre los distintos jugadores. Asimismo se busca contestar la pregunta sobre el tipo de relaciones que podían forzar una resolución.

La respuesta al origen de los problemas se encuentra en la percepción e interpretación que hacían cada uno de los jugadores de la situación histórica que vivía Centroamérica en esos años, en particular el desarrollo sociopolítico gestado por los sandinistas, la lucha político-ideológica al interior de Nicaragua, la formación de los "contras" y sobre todo la participación tan importante de los Estados Unidos, en cuya política exterior se distinguen dos componentes, por una parte, la política especialmente dirigida a Nicaragua con un objetivo de derrocar a los sandinistas. Y por otra parte, la política al resto de los países de la región, que tiene por propósito el establecimiento de aliados de distinto tipo para cumplir sus objetivos fundamentales.

Al ser tan compleja la situación política, y al estar afectado en muchos niveles Costa Rica, son varios los Ministerios los que terminaron involucrándose, principalmente aquellos -como se dijo anteriormente-, que tenían asignado, de acuerdo con lo establecido por los Poderes Públicos, la seguridad del país, a saber: El Ministerio de Seguridad Pública, jefado por Angel Edmundo Solano, y el Ministerio de Gobernación bajo el mando de Alfonso Carro y Enrique Chacón, Ministro y Viceministro respectivamente.

Aquí, entonces, se trata de rescatar la información presentada en el Cuadro N° 1, que muestra el listado de jugadores. Cada uno de estos con una concepción ideo-

lógica, coincide en muchos casos en el nivel más general, pero entre algunos tenían lugar discrepancias a propósito de la percepción de la compleja situación histórica y de las políticas a seguir.

En estas "tomas de posición" por parte de los jugadores, se distinguieron dos criterios: uno en pro de la neutralidad y otro en contra de la neutralidad. (Veáse Cuadro N° 3)

Es preciso aclarar dos aspectos: primero que a excepción de Fernando Volio, no se muestra en forma tan evidente la oposición de Alfonso Carro y Enrique Chacón. Aunque al respecto, Angel Edmundo Solano, en la entrevista que sostuvimos, afirmó que a su juicio los opositores eran "Fernando Volio, los de Gobernación, y que ... Armando Arauz no era un convencido total" 17. En otra entrevista se expresaron afirmaciones similares, a propósito de los personeros del Ministerio de Gobernación. No obstante, se me pidió no poner esa información entre comillas. Pero, se afirma que su oposición tomaba variadas manifestaciones tales como obstáculos sutiles en diferentes tramitaciones "cotidianas".

El origen de los problemas y las discrepancias eran de orden político-ideológico, que cubrían aspectos tales como la percepción del proceso gestado en Nicaragua, si consistía o no una amenaza para la democracia costarricense, si era necesario fomentar una especialización en la "policía" o iniciar actividades en pro de la militarización, así como también el tipo de política exterior más

CUADRO N° 3
"GOBIERNO DE COSTA RICA: MINISTROS QUE ESTABAN A FAVOR Y EN CONTRA DE LA NEUTRALIDAD. 1983

NOMBRE	
A FAVOR	EN CONTRA
Luis Alberto Monge	Fernando Volio
Armando Arauz	Alfonso Garro
Fernando Berrocal	Enrique Chacón
Manuel Carballo	
Armando Vargas	
Angel Edmundo Solano	
Carlos José Gutiérrez	
Hugo Alfonso Muñoz	
Manuel Freer	

FUENTE: Cuadro N° 1

conveniente, y la definición del tipo de relaciones internacionales a llevar con Estados Unidos y Centroamérica.

De acuerdo con la información obtenida, cada uno de estos temas fueron discutidos, causando algunos momentos de tensión. En relación al proceso nicaraguense los *Pro-Neutralidad* -con distintos niveles de énfasis- no lo percibían como una amenaza para Costa Rica, lo que sí era visto como "difícil" eran las consecuencias regionales y extraregionales, que ese proceso tenía consigo. Y que ante eso Costa Rica *no* debía abandonar su trayectoria e iniciar un proceso de militarización¹⁸. "La neutralidad es renuncia al desarrollo de la capacidad militar ofensiva de la nación y es compromiso de fortalecimiento de la capacidad policial defensiva".¹⁹ En cuanto a Estados Unidos, buscaban una fórmula que diera grados de autonomía sin alejarse del bloque occidental.²⁰

Por otra parte el argumento de los *Contra-Neutralidad* se puso de manifiesto con el ex canciller Fernando Viljo que "con energía y con lenguaje apasionado hizo frente a los intentos de vulneración de la soberanía nacional (...) manifestó honestamente su posición contraria a la proclama y se excusó por ello de colaborar en su preparación, después de las dos primeras reuniones que tuvieron lugar en la oficina del Vicepresidente Arauz (...) durante ese proceso ocurrió el distanciamiento entre el Presidente y su Ministro de Relaciones Exteriores. Era imposible que ambos difirieran sobre la piedra angular de su política exterior (...)".²¹ Por su parte, Volio argumenta que "de cara al peligro presente del comunismo internacional, lo mismo que frente a las amenazas de un futuro preñado de violencia, cabe preguntarse por qué el Gobierno propone que Costa Rica, desarmada, repudie sus alianzas defensivas. ¿Por qué allanar el camino de los agresores? ¿Por qué agravar nuestra indefensión?"²².

Este foco político-ideológico, generador de problemas, era además determinante para los factores de las relaciones que podían forzar una resolución. Ya sean las de corte interno que tenían lugar entre los distintos "jugadores clave" o bien de orden externo. Estas últimas, se encuentran vinculadas con la definición acerca de ¿Qué tipo de relaciones estaba teniendo Costa Rica con Estados Unidos y con Centroamérica, y qué tipo de relaciones quería mantener en el futuro?

Es decir, optar por la neutralidad, y una neutralidad con las características que tiene la costarricense, significa pretender la permanencia dentro del bloque occidental, pero amparados en un marco jurídico que proporcione a la postre grados significativos de autonomía. Es una toma de posición con respecto a la definición de relaciones internacionales. Es decir, dentro del marco del reacomodo de fuerzas sociales que tiene lugar en Centroamérica con diferentes tipos de articulaciones socio-políticas y coincidencia de intereses, Costa Rica optó por *no* formar parte del tornado bélico y darle contenido jurídico a su tradicional aislamiento, pero comulgando con el bloque occidental con la pretensión de que no lo inmiscuyera en ningún conflicto armado.

Además, se arguye que Estados Unidos venía ejerciendo algún tipo de presiones, unas más sutiles que otras, para que Costa Rica tomara una posición más favorable con sus planes regionales. Entre éstos, un ejercicio diplomático para que nuestro país, a través de gobiernos centroamericanos formara parte de CONDECA. De igual manera, Costa Rica se negó a asistir a la Reunión Interamericana de Ejecutivos realizada en Caracas en 1983, y a fungir como "observador civil" en algunas de las maniobras militares desarrolladas en Honduras.

En cuanto a las relaciones de corte interno se hace referencia a la articulación de distintos grupos sociales representados principalmente en los dos Partidos Políticos mayoritarios entre esos grupos fue importante en torno al clima político a propósito de la problemática centroamericana y la Proclama de Neutralidad. Aquí, se está haciendo una referencia implícita a la relación sociedad / Estado, lo cual obviamente tiene una incidencia en los "jugadores" que participaron en el proceso de toma de decisión analizado.

No obstante, esta parte no va a ser desarrollada porque el Modelo de Allison no lo contempla en su esquema teórico-metodológico.

2.4 Identificación de los Canales de Acción

Además de los medios de comunicación usuales que pueden existir entre distintos miembros del Gabinete de un Gobierno, que oscilan desde relaciones personales, políticas, profesionales, económicas y de parentesco. Las cuales no son propuestas a ser esclarecidas dentro del Modelo de Allison, sino sólo aquellas de orden formal.

En el caso del proceso de toma de decisión de la neutralidad los jugadores establecían comunicación a través de:

1. La Comisión de la Neutralidad, coordinada por el Vicepresidente Armando Arauz.
2. El Consejo de Seguridad, formado por los siguientes Ministros: Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia y la Presidencia. Este Consejo estaba coordinado por el Viceministro de la Presidencia, Manuel Carballo, y
3. El Consejo de Gobierno, que la reunión semanal de todos los Ministros y está bajo la dirección del Presidente de la República.

Finalmente, las relaciones entre los distintos jugadores, y los forcejeos políticos ocurridos, culminan con el dictado de la Proclama de la Neutralidad el 13 de noviembre de 1983, a la cual se hace referencia seguidamente.

3. Características de la Proclama de Neutralidad

En la Proclama se explicita que la neutralidad costarricense tiene las siguientes características: Perpetua, Activa, Desarmada. Que explicadas en detalle significan lo siguiente:²³

"I. La Neutralidad de Costa Rica será PERPETUA y no transitoria. Se practicará frente a todos los conflictos bélicos que afecten a otros Estados;

II. La Neutralidad de Costa Rica será ACTIVA. No significa imparcialidad en el campo ideológico o político. En consecuencia, Costa Rica reafirma su fe en la concepción política y social que ha compartido y comparte con las democracias occidentales. Esta neutralidad activa es plenamente compatible con los derechos de Costa Rica como miembro de las Naciones Unidas, de la Organización de los Estados Americanos y del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, en todo lo que se refiere a la preservación de la paz y la seguridad internacional, así como en relación con las actividades que tienden a la solución pacífica de las controversias, a lograr un orden económico y social más justo y a la promoción y respeto a los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

III. La Neutralidad de Costa Rica será NO ARMADA. Su seguridad externa continuará fundada en

la libre voluntad de su pueblo, en las normas del Derecho Internacional y en los sistemas de seguridad colectiva de que es parte, ninguno de los cuales exige el mantenimiento de ejército como institución permanente, ni el empleo de la fuerza armada por parte de Costa Rica en la solución de los conflictos bélicos que enfrenten otros Estados".

Lo importante de cualquier acción estatal, es que quede claramente especificada, más aún si se trata de una política exterior, cuyos efectos van a involucrar la seguridad de un Estado-Nación, y en consecuencia la de sus ciudadanos.

Y tal como se mencionó anteriormente Costa Rica no se declaró neutral a secas, sino que su neutralidad tiene características que le delimitan ámbitos de acción. A mi juicio, lo más relevante es que Costa Rica no se declara neutral ante todos los movimientos que pueden acontecer en el medio internacional, sino que estipuló que iba a ser neutral ante los conflictos bélicos de cualquier Estado. Pero no iba a ser "imparcial en el campo ideológico o político" y declara su fe en las democracias occidentales. Y además reafirma la abolición del Ejército y deposita su seguridad externa en la "voluntad de su pueblo", y ante todo en las normas establecidas por el Derecho Internacional.

4. Justificación ideológica presente en el discurso explícito alrededor de la Neutralidad

"El día que ustedes me eligieron Presidente de la República dije que, por encima de la responsabilidad de rescatar al país del colapso económico entonces inminente, mi deber superior con el pueblo era de índole espiritual: defender, preservar y enriquecer el legado histórico que son los grandes valores de nuestra patria: la justicia, la libertad, la democracia y la paz".²⁴

Con este párrafo da inicio a la Proclama sobre la Neutralidad el entonces Presidente don Luis Alberto Monge.

Estas líneas ponen de manifiesto los principales valores que conforman la ideología predominante del costarricense: la justicia, la libertad, la democracia y la paz. Nada ha estado más arraigado en nuestra idiosincracia que la creencia en un amplio desarrollo y permanencia de esos valores en la sociedad.

La democracia no es concebida solamente como la columna vertebral del sistema político, o como un concepto Político, sino que es percibida como un sentimiento que cubre un sin número de actividades. El costarricense se ha vanagloriado por décadas de

poseer -lo que él percibe- como una de las "Democracias más Sólidas del Mundo". Muchas veces se ha afirmado que sus valores más preciados son la paz y la democracia, desarrollados por un proceso sociopolítico y cultural diferente al entorno regional. Esta percepción se evidencia por ejemplo en declaraciones que hiciera en 1942 el tres veces Presidente Ricardo Jiménez, quién en un momento de autocrítica nacional dijo:

*"Yo tenía la impresión de que concebíamos al ideal cívico de manera diferente del resto de Centroamérica y que teníamos una república más verdadera y una democracia más pura. Conforme ha pasado el tiempo he llegado a ver que nos hemos hecho más "centroamericanos", poniéndonos a tono".*²⁵

No obstante, el sistema político y la "democracia" costarricense ha sido objeto de una buena cantidad de críticas y desvalorizaciones, y por otra parte una buena dosis de alabanzas y encomios; sin embargo, el objeto de este aparte no es elaborar un discurso apolegético ni una diatriba a propósito de nuestra democracia, sino rescatar que la percepción de estos valores ha estado presente en la mayoría de las acciones "explícitas" del Estado, y la Proclama de Neutralidad no es una excepción. Este manifiesto, se sustenta en lo ideológico en una percepción de la realidad centroamericana, que para efectos analíticos se va a subdividir en dos grandes niveles. Por una parte, un nivel global que se refiere a la percepción de la trayectoria histórica de Centroamérica y el papel que Costa Rica ha jugado en esa trayectoria. Y por otra parte un nivel más específico que alude a la percepción de la crisis general de Centroamérica, pero poniendo el énfasis en la crisis política gestada a fines de los años setenta e inicios de la presente década, y el papel de Costa Rica en la misma.

La percepción de la trayectoria histórica de Centroamérica tiene por idea central interpretar que mientras todas y cada una de las provincias y posteriormente países de América Central se debatían en complejas luchas socioeconómicas y político-ideológicas, Costa Rica dada su poca población, pobreza y aislamiento -entre otros elementos- tendió a crear las condiciones necesarias para el origen y evolución de lo que el Dr. Oscar Aguilar B. ha llamado "Democracia rural".²⁶

Esa percepción se apoya en un presupuesto histórico que argumenta un desenvolvimiento diferencial de Costa Rica con respecto al resto de la región. Se afirma, que Costa Rica se ha desarrollado en un ambiente de paz, libertad, pacifismo y justicia. En fin en un medio democrático alejado de las convulsiones y la violencia política que caracteriza su entorno geográfico. Ajena a lo que Mourello llama "oligarquías trogloditas con ejércitos a su servicio (...)"²⁷ Esta percepción se pone de manifiesto claramente en

textos del excanciller Dr. Carlos José Gutiérrez al expresar que Costa Rica desde los inicios de su vida independiente ha mostrado un "espíritu pacifista, un amor acendado por el orden. Una coincidencia muy clara de sus limitaciones como país pequeño y pobre, hicieron a los costarricenses del siglo XIX mirar con horror los conflictos civiles e internacionales en que se involucraban a cada instante sus vecinos centroamericanos. Existía un aislamiento geográfico, un alejamiento de los principales centros de lucha, una imposibilidad de tomar parte activa en las guerras -por las cuales se sentía tanto disgusto."²⁸

De esa cita se desprenden tres ideas muy importantes:

1. Que los vecinos centroamericanos se involucran continuamente en conflictos civiles e internacionales.
2. Costa Rica se ha desarrollado en un medio caracterizado por el espíritu pacifista diferente al conflicto civil que ha reinado en los países vecinos; y
3. Dado su pacifismo, su aislamiento geográfico, y su "disgusto" a la guerra, no participó ni formó parte activa en las contiendas. Es decir, se mantuvo tradicionalmente neutral.

Ese último aspecto ha desarrollado polémica en ciertos círculos académicos nacionales. Algunos argumentan que el país ha mantenido una "histórica neutralidad" caracterizada por la no participación en los problemas de los otros países, y que ha preferido evitar el conflicto, manteniéndose al margen resguardando y fortaleciendo una realidad pacífica y democrática ajena a las realidades aledañas. Por otra parte, respetables estudiosos opinan que Costa Rica no sólo ha estado "envuelta sino que, más aún, activamente involucrada en la mayoría de los procesos regionales desde la independencia".²⁹

Ahora bien, tratar de ahondar en la discusión, buscando determinar los aspectos centrales de las interpretaciones disímiles de la historia, es un análisis que no corresponde resolver en ésta oportunidad, puesto que se aleja de nuestro centro de interés. Tan solo se menciona para despertar inquietudes para futuros trabajos.

Específicamente, el propósito de este aparte es señalar que la Proclama de Neutralidad se sustenta en la percepción de que Costa Rica ha ejercido una histórica neutralidad. Esta percepción de la realidad centroamericana y del papel de Costa Rica, se prolonga al menos en el discurso explícito referente a la crisis general del istmo de fines de 1970 e inicios de la presente década. Principalmente lo que se refiere a la crisis política.

Puesto que los múltiples acontecimientos de esos años, reflejan objetivamente una crisis de gran complejidad, en donde esta-

ban presentes distintos factores e intereses de orden interno e internacional. Entre esos, los movimientos político-militares de El Salvador, la lucha contra el Somocismo, el triunfo del sandinismo y la lucha interna de Guatemala, entre otros. "Todos estos movimientos y procesos de cambio social, más allá de su lógica nacional están insertos en una perspectiva internacional que condiciona el desarrollo de cada Estado Nacional, no solo en los aspectos políticos derivados de la nueva coyuntura internacional y de la correlación de fuerzas allí establecidas, sino en su posibilidad de desarrollo histórico, en la "viabilidad nacional individual" de cada uno de los estados nacionales centroamericanos".³⁰

El complejo proceso sociopolítico que vivía la región principalmente con el ascenso de los sandinistas al poder nicaragüense, que fue el fenómeno político más importante acontecido en el istmo, no sólo por sus repercusiones nacionales, sino también por sus consecuencias internacionales, tendiendo a agudizar la crisis centroamericana llegando a tomar importantes dimensiones extra-regionales. La administración Reagan le empezó a dar una relevante trascendencia a la Revolución Sandinista, y a percibirla -en unión con otros movimientos político-ideológicos de la Cuenca del Caribe- como una amenaza a su seguridad nacional.

La situación de Centroamérica se tornaba cada vez más compleja. La Revolución Sandinista tendió a provocar un reacomodo de las distintas fuerzas socio-políticas al interior de la región, cada una de ellas con sus respectivas coincidencias de intereses y alianzas de distintos tipos con fuerzas sociales internacionales. Este fenómeno ha agravado la situación en tanto que el conflicto se ha internacionalizado por la presencia de actores internacionales que en la arena del sistema internacional tienen intereses y posiciones político-ideológicas antagónicas. Esto, junto con otros factores al interior de la contienda político-ideológica de los Estados Unidos, es lo que ha llevado a este país a percibir la crisis como un foco del conflicto Este-Oeste.

En relación a este aspecto sobre el conflicto Este-Oeste, son interesantes las declaraciones del exministro de Seguridad Pública, quien considera "que después del boicot y el cerco comercial, el problema centroamericano se convirtió en Conflicto Este-Oeste, constituyendo un error de la política norteamericana".³¹

Finalmente aparte de las distintas percepciones que pudieran tener los diferentes jugadores a propósito del conflicto centroamericano en cualquiera de sus aspectos específicos, es importante resaltar que a través del análisis de contenido y las entrevistas realizadas, los jugadores con distintos niveles de énfasis coinciden en percibir que:

1. Costa Rica se ha desarrollado históricamente en un am-

biente de paz y democracia diferente al resto de Centroamérica.

2. Costa Rica ha ejercido una tradicional neutralidad, y con la Proclama se le da contenido jurídico.
3. Declarar al mundo que Costa Rica quiere paz.
4. La Proclama de Neutralidad le permite a Costa Rica salirse del "ojo de la tormenta", y resguardar su sistema político, mediante un aislamiento amparado bajo el Derecho Internacional.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Teniendo en cuenta que el objeto de estudio de este trabajo es acercarse al conocimiento de la aplicabilidad del modelo burocrático de Allison en sociedades subdesarrolladas como la costarricense, y que para estos efectos se tomó como estudio de caso: El proceso de toma de decisión de la Proclama de Neutralidad, en consecuencia, las consideraciones finales que se exponen están encaminadas a señalar la aplicabilidad del mismo instrumento metodológico, y no a evaluar la neutralidad en sí, como elemento de la Política Exterior.

En ese sentido se mencionan dos aspectos complementarios, en primer lugar, el aspecto más general que es su capacidad explicativa en una realidad como la nuestra. Y en segundo lugar, sí da respuesta central *¿Por qué Costa Rica dictó la Proclama de Neutralidad en 1983?*

Con respecto a la aplicabilidad del modelo burocrático se menciona que son varias las críticas que se le han formulado no sólo para explicar nuestra realidad sino que incluso la norteamericana. En el plano conceptual se le atribuye una indefinición de conceptos como poder (formal e informal), influencia, autoridad. La claridad de estos conceptos es relevante, máxime si tomamos en cuenta que el supuesto básico del modelo es concebir al gobierno como una arena de competencia entre individuos. A mi juicio, es trascendente distinguir la verdadera "posición" que esos individuos ocupan en el Gobierno, para poder esclarecer su capacidad de "influencia" en el forcejeo político, para lo cual, obviamente no es determinante ocupar un cargo con rango de poder formal.

En los altos niveles, los asesores, asistentes personales y en general el equipo de apoyo juegan un papel significativo en el proceso de toma de decisión, ya sea en pleno ejercicio del "poder detrás del trono" (poder informal) o como filtros a la información o acceso al poder formal.

Además, la unidad de análisis del modelo -que circunscribe al investigador en un nivel de análisis- es demasiado restringida y no contempla otro tipo de relaciones sociales que "siempre" están

presentes en un proceso de toma de decisión, más aún si se trata de formulación de política exterior. Específicamente, las relaciones con otros actores de la sociedad, como el sistema de partidos políticos y grupos de presión; así como también, la interrelación con otros "individuos" que están en otros poderes del Estado como el Legislativo y el Judicial, que perfectamente pueden jugar un rol activo, principalmente los diputados. De igual forma excluye las relaciones entre actores nacionales e internacionales -que sería la forma más desglosada de analizar vínculos socio-políticos-, pero tampoco contempla relaciones interinstitucionales, que podrían enmarcarse dentro del presupuesto teórico de concebir al Estado como unitario, tal es el caso del Modelo I (vii).

Además, en términos generales el medio internacional no está presente como una variable relevante, no es estudiado ni como variable independiente, dependiente ni interviniente. Tampoco se analizan ninguno de sus posibles indicadores sustentados en ninguna perspectiva teórica.

En resumen, tomar como nivel de análisis al Gobierno, y de ahí estudiar la interacción entre individuos que ocupen altos cargos -en nuestro caso serían el Presidente, Vicepresidente, Ministros y Viceministros- resulta insuficiente.

Sin embargo, con ello, no se está afirmando que el modelo no sirva, sino que una investigación más amplia tiene que contemplar otros elementos presentes en la sociedad, máxime si se trata de una sociedad como la costarricense que consta de un sistema de partidos políticos y grupos de presión tan activos, una opinión pública tan interviniente, y un Estado que en general presta atención a una serie de demandas.

Por ello, se considera que el modelo es útil, pero haya que flexibilizarlo, ya sea completándolo con otros modelos que no presenten contradicciones teórico-metodológicas o bien incorporando "flexiblemente" los elementos ausentes, manifestando y justificando debidamente cada elemento.

Ese marco de rigidez global que presenta el modelo lleva a que la respuesta a su pregunta central se encuentre imbuida de esa poca flexibilidad. En esas condiciones Costa Rica ante una crítica situación política a nivel regional opta por la Neutralidad como eje de su política exterior y fundamento futuro de sus relaciones internacionales, siendo producto de la interrelación de individuos estratégicamente situados, cada uno con sus percepciones e intereses particulares, en donde la agilidad del principal individuo que ocupaba la posición más estratégica, que era el Presidente Monge, se impuso convirtiéndose en el principal arquitecto de la política de neutralidad, logrando centralizar el poder relativamente

fragmentado, y diezmando el poder "resolutivo" del Ministerio de Relaciones Exteriores, que presentaba una franca oposición a sus propósitos. Finalmente, se logró desplazar a Volio y colocar como Canciller a Gutiérrez, quien comulgaba abiertamente con la idea de la neutralidad, y más aún era un activo participante en la Comisión de la Neutralidad.

Se observa como el modelo contesta su pregunta básica proporcionando luces importantes acerca de las rencillas y forcejeos políticos que tienen lugar en el mundo de los altos cargos, pero desconoce el resto de relaciones sociopolíticas que tienen lugar en la sociedad, y la articulación de actores nacionales con el medio internacional, que bien pueden ser clave en la definición de política exterior.

CITAS

- (1) Graham Allison. *Essence of Decisión: Explaining the Cuban Missile Crisis*. (United States, Little, Brown, 1971)
- (2) Daher, Rachid. *La Neutralidad Universal. Quizás un nuevo camino para Costa Rica*. (Documento de Trabajo). Costa Rica, 1981, p. 23
- (3) Ibidem, p. 24
- (4) Ibidem, p. 27
- (5) Barahona, Francisco. *El papel de Rachid Daher y la Neutralidad*. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, 8 de abril de 1987 (comunicación personal).
- (6) Barahona, Francisco. "¿Costa Rica una política Internacional Independiente?". *Relaciones Internacionales*. Costa Rica, año III, (4): 1981.
- (7) Mourelo, Nestor: Carta al Doctor Alfonso Garro Zúñiga, el 28 de octubre de 1981. En: *Memoria del Primer Congreso Mundial de Derechos Humanos. La Neutralidad Perpetua de Costa Rica*. (Costa Rica): Imprenta Nacional, 1984) p. 56
- (8) En la organización del evento participaron: Nestor Mourelo, Enrique Van Brown y Bernardo Baruch.
- (9) Luis Alberto Monge siendo candidato le escribió con su puño y letra una carta de recomendación a Mourelo, que dice así: "El Dr. José Nestor Mourelo impulsa la idea de un Congreso Mundial de Derecho del Hombre en Costa Rica, para abril de 1982. Como candidato Presidencial de PLN apoyo calurosamente la idea y agradezco toda la colaboración que se le brin-

de para realizarlo". Esta carta fue tomada de los archivos personales del Sr. Nestor Mourelo.

- (10) Rojas Avavena, Francisco. El Interés Nacional y toma de decisiones: El caso de la Neutralidad Costarricense. *Anuario de Estudios Centroamericanos*. II. (1), 1985, p. 90
- (11) Monge, Luis Alberto: ¿"Existe el Neutralismo"? *Combate*. 21, marzo-abril, 1982.
- (12) Carta de Alajuela. *Memoria del Congreso Mundial de Derechos Humanos*. *Ibidem* p. 62
- (13) Rojas Avavena, Francisco, *Ibidem*, p. 92
- (14) *Ibidem*
- (15) *Ibidem*, p. 93
- (16) Monge, Luis Alberto. *Comunicado del Presidente de la República al Pueblo Costarricense y a la Comunidad de Naciones*. Costa Rica. Casa Presidencial, 15 de setiembre de 1983, p. 5
- (17) Solano, Angel Edmundo: *La Neutralidad Costarricense*. Tres Ríos, Costa Rica: Su casa de Habitación, 30 de marzo de 1987 (comunicación personal).
- (18) Esta información fue tomada de las siguientes entrevistas:
 - 1) Tanzi, Geanina. *La Neutralidad y la Casa Presidencial*. San José, Costa Rica: Su despacho, 27 de marzo de 1987. Comunicación personal).
 - 2) Solano, Angel Edmundo. *La Neutralidad Costarricense*. Tres Ríos, Costa Rica: Su casa de habitación, 30 de marzo de 1987. (Comunicación personal).
 - 3) Carballo, Manuel. *El proceso de toma de decisión de la Neutralidad*. San José, Costa Rica: su despacho, 7 de abril de 1987. (Comunicación personal).
- (19) Vargas, Armando. *Batallas por la Neutralidad y la paz*. (San José, Costa Rica: Secretaría de Información y Comunicación, 1985) p. 56-57
- (20) Gutiérrez, Carlos José. *Neutralidad y Democracia Combativa*. (San José, Costa Rica: CEDAL, 1987) p. 18
- (21) *Ibidem*, pp 14-17
- (22) Volio, Fernando. *El Militarismo en Costa Rica y otros Ensayos*. (Costa Rica: Libro Libre, 1985) p. 245
- (23) Monge, Luis Alberto. *Proclama Presidencial sobre Neutralidad Perpetua, Activa y no Armada de Costa Rica*. (Costa Rica: Casa Presidencial: 1983) p. 15-16
- (24) *Ibidem*, p. 5
- (25) Biesanz, Mavis y John: *La vida en Costa Rica* (Costa Rica: Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, 1975. p. 373
- (26) Aguilar B, Oscar: Costa Rica: "Evolución Histórica de una Democracia". *¿Democracia en Costa Rica? 5 opiniones Polémicas*. (Costa Rica: EUNED, 1977) p. 29
- (27) Mourelo, Nestor. "Centroamérica en la hora del aprobio y el crimen". *Opinión*. 16. 1982, p. 4
- (28) Gutiérrez, Carlos José. *Memoria del Primer Congreso Mundial de Derechos Humanos*. op. cit. p. 9
- (29) Solís, Luis Guillermo. "Neutralidad y no intervención en la historia de Costa Rica, *Relaciones Internacionales* (6) octubre 1983, p. 74
- (30) Rojas Avavena: "Interés Nacional y toma de decisiones". Op. cit. p. 82
- (31) Solano, Angel Edmundo: *Comunicación Personal*. Op. cit.
 - (i) Se hace la mención que "al parecer son independientes entre sí" porque no tengo la suficiente información como para afirmar que coincidieron. Además una de las contrapartes, Nestor Mourelo, afirmó desconocer el otro movimiento.
 - (ii) No tengo más información acerca de sus datos personales.
 - (iii) Esta actividad no fue muy divulgada según afirmó Barahona, Francisco. *El Papel de Rachid Daher y la Neutralidad*. San José, Costa Rica: Universidad de C.R., 8 de abril de 1987 (Comunicación Personal)
 - (iv) Se presenta la estructura del documento para que el lector pueda darse una idea del contenido.
 - (v) El Dr. Barahona era Asesor del Presidente Carazo.
 - (vi) Este aspecto queda más explicitado en el aparte siguiente.
 - (vii) Que se expone en el libro de Graham Allison. *Essence of Decision explaining the Cuban Missile Crisis*. (United States, Little Brown, 1971)